

CÁMARA DE REPRESENTANTES
XLVIIa. Legislatura

DIVISIÓN PROCESADORA DE DOCUMENTOS

Nº 2176 de 2014

S/C	Comisión de Salud Pública y Asistencia Social

PUBLICIDAD, PROMOCIÓN Y PATROCINIO DE LOS PRODUCTOS DE TABACO

Prohibición

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 2 de julio de 2014

(Sin corregir)

Preside: Señora Representante Berta Sanseverino.

Miembros: Señores Representantes Daniel Bianchi, Heber Bousses, Antonio Chiesa Bruno y Daniel Radío.

Invitados: Autoridades de la DGI, señores Subdirector contador Álvaro Romano; Coordinador Asesoría Económica economista Gustavo González y Coordinadora de la Asesoría Tributaria contadora Marisa Yori.

Por la Dirección Nacional de Aduanas, Gerente de Gestión Operativa Aduanera señor Andrés Méndez Méndez.

===II===

SEÑORA PRESIDENTA (Sanseverino).- Habiendo número, está abierta la reunión.

——La Comisión tiene el gusto de recibir al Subdirector de la Dirección General Impositiva, contador Álvaro Romano, al Coordinador de la Asesoría Económica, economista Gustavo González y a la Coordinadora de la Asesoría Tributaria, contadora Marisa Yuri.

Esta Comisión está estudiando el proyecto relativo a "Publicidad, promoción y patrocinio de los productos de tabaco", que ya tiene media sanción del Senado, y algunos miembros entendieron pertinente, en el marco de las convocatorias a otros interesados, invitar a la Dirección General Impositiva para conocer su opinión.

SEÑOR ROMANO.- En rigor, este proyecto no refiere a aspectos tributarios, aunque es cierto que su impacto incidiría directamente en la recaudación, habida cuenta de una serie de prohibiciones o limitaciones vinculadas con la comercialización de determinados productos derivados del tabaco, cuyo objetivo es desestimular su consumo.

Es decir que la norma no tiene otro aspecto vinculante, que no sea una reducción en la recaudación.

SEÑOR RADÍO.- Entre los argumentos que manejaron quienes se oponen a la aprobación de este proyecto está el de que este tipo de prohibiciones y limitaciones aumentan el consumo de cigarros de contrabando, con la consiguiente pérdida de recaudación para la Dirección General Impositiva, y que según las estadísticas el consumo de productos derivados del tabaco legal permanecía estable y el ilegal tendía a aumentar. En efecto, los últimos datos dan cuenta de que la venta de cigarrillos que se expende en forma ilegal aumentó.

Asimismo, denuncian que la tercera marca más vendida en nuestro mercado es de origen brasileño, que se vende ilegalmente. A la mayoría de nosotros nos consta que efectivamente ha proliferado la venta ilegal de tabaco, ya no solo en comercios ambulantes, sino también en los establecidos.

Por eso, agradecería los datos que nos pudiera aportar la Dirección General Impositiva en ese sentido.

SEÑOR ROMANO.- Efectivamente, en la medida en que haya una demanda relativamente rígida de este tipo de productos si el precio del producto formal se encarece uno podría llegar a pensar que podría haber un corrimiento hacia el mercado informal.

Ahora bien, el mercado informal del tabaco en nuestro país tiene su origen exclusivamente en el problema del contrabando. Nosotros no tenemos constancia ni datos de que exista fabricación clandestina doméstica. En realidad, todo el producto informal que se vende en Uruguay tiene su origen en el contrabando. Como ustedes saben, la Dirección General Impositiva no tiene entre sus cometidos principales el control de nuestras fronteras y ni siquiera está dentro del ámbito de nuestras competencias. Sí lo está el control de la actividad comercial que ulteriormente pudiera existir con respecto a ese tipo de bienes. Por lo tanto, el ámbito de acción de la DGI con los productos vinculados al contrabando está en la verificación del cumplimiento de los requisitos formales en la medida en que se vendan en el mercado interno. En esa lógica la DGI ha ejercido y ejerce controles, al igual que en otros rubros de actividad y, de hecho, hemos tenido múltiples actuaciones, procedimientos y operativos en los cuales hemos constatado ventas irregulares de cigarrillos -entre otros productos- y hemos procedido a la reliquidación de los tributos correspondientes y a la imposición de las sanciones que eventualmente podían corresponder.

Cabe señalar que muchas veces este tipo de productos se comercializan en negocios formalmente establecidos. Podríamos diferenciar dos modalidades: una es la de una venta totalmente informal de una persona que tiende una lona en una esquina y pone los cigarrillos allí o en una valijita en una esquina, y otra la que se puede hacer en un quiosquito o almacén formalmente establecido en el que estos productos se venden de manera informal entre otros que se venden formalmente. En este último caso lo que ocurre muchas veces es que por el tipo de producto y de establecimiento en el que se terminan comercializando estos bienes nos encontramos ante establecimientos comerciales que tienen regímenes de tributación fictos. Esto implica que pagan una cuota fija por mes, ya sea porque son monotributistas o porque están bajo lo que se denomina un régimen de IVA mínimo, lo que antes se llamaba pequeña empresa. Entonces, estas empresas tienen un régimen por el que paga una cuota fija mensual en tanto no superen determinado umbral de ventas al año. Por lo tanto, ante la constatación de la venta de este tipo de bienes de manera informal el eventual perjuicio económico que podría tener el establecimiento podría ser relativamente menor porque en la medida en que esa venta no le haga superar su umbral de ventas anuales no le implicaría un cambio en la tributación y, por lo tanto, con la cuota fija que ya pagó ya estaría pagada la correspondiente carga tributaria. Menciono todo esto sin perjuicio de las investigaciones que posteriormente se hacen para detectar quiénes son los proveedores e ir hacia atrás hacia los mayoristas.

Entonces, el retorno de las actuaciones de la DGI en el control del caso a caso de este tipo de negocios es relativamente limitado por los motivos que mencionaba. Además, esta es una venta que está extremadamente dispersa, por lo cual las cantidades vendidas en cada unidad de negocios son muy pequeñas y resulta más fácil llegar a los mayoristas por la otra punta que por el ingreso al país, es decir cuando cruzan la frontera.

La DGI controla. No está dentro de los objetivos primordiales de la Administración el control de este tipo de productos. Para la DGI no es una actividad muy redituable, en la medida en que lleva muchas horas- hombre y poco retorno recaudatorio. Las mismas horas- hombre enfocadas en otro tipo de actividad económica generan mucho más retorno en cuanto a recaudación eventual.

En lo que tiene que ver con la otra pregunta, la DGI no tiene estudios propios de lo que puede ser el contrabando de este tipo de bienes, por lo cual cuando lo detectamos sancionamos a la empresa e intentamos cobrarle los tributos que correspondan, pero no tenemos un estudio realizado con nuestros equipos técnicos respecto a cómo ha ido evolucionando durante los distintos años. Sí existen algunos estudios privados que seguramente ya se los deben haber acercado las delegaciones que los visitaron anteriormente, que son los que manejamos para hacer nuestros análisis.

SEÑOR GONZÁLEZ.- Quiero agregar que, si bien no tenemos estimaciones propias del contrabando, sí tenemos estimaciones propias de evasión.

Deseo hacer algunos comentarios que pueden ayudar a la interpretación de los resultados, porque si bien la evasión y el contrabando son fenómenos diferentes, tienen algo en común, y es que son fenómenos ocultos. Por lo tanto, cuando uno hace una estimación está midiendo algo que no sabe qué dimensión tiene. Por lo general, las metodologías que se usan -que son diversas para estimar este tipo de comportamientos, para saber qué dimensión tienen- son indirectas, precisamente porque no hay datos sistematizados sobre eso; de lo contrario, no sería contrabando o no lo llamaríamos de ese modo. Por lo general, las metodologías siempre terminan aconsejando no focalizarse tanto en los valores absolutos y sí prestar más atención a la evolución de los resultados utilizando una misma metodología. Por ejemplo, hoy día nuestra tasa de evasión de IVA

está en el entorno del 13% de la recaudación potencial. En realidad, no podemos saber si la tasa de evasión es del 13%. Si bien nosotros decimos que hoy en día es la más baja de América Latina -se ve en los estudios internacionales-, en rigor uno debería asegurarse de que las metodologías que se usan sean exactamente las mismas. Obviamente, lo que nos importa es que la tasa de evasión medida con la metodología que utilizamos u otras estén en ese entorno y también nos importa la evolución. O sea que, en todo caso, el resultado más importante es ver que la tasa de evasión baja todos los años. Ese es el resultado más relevante y más útil de la aplicación de la metodología. Digo esto porque, en realidad, si bien hay estimaciones del contrabando, no hay muchas sobre el contrabando de tabaco y cigarrillos. Son de fuentes distintas y, por lo tanto, que los resultados sean o no comparables depende de cuál es la metodología de estimación. Entonces, quiero hacer una sugerencia. Por lo que conocemos, sugerimos prestar más atención a la evolución, en el caso de que haya mediciones que midan eso para más de un año y tener en cuenta además que esas estimaciones apliquen la misma metodología.

En ese sentido, otro dato que puede ser relevante es la porción de mercado que se estima que está atendida por el contrabando. Ese dato también puede ser útil. Respecto a eso hay que tener en cuenta que, en los últimos años, las ventas de cigarrillos dejaron de caer. De hecho, hasta aumentaron ligeramente. Entonces, que en valores absolutos haya crecido el volumen de cigarrillos o de tabaco de contrabando no necesariamente implica que la penetración del contrabando en el total del mercado sea mayor. Eso ha pasado en los últimos años; desde el año 2009 las ventas dejaron de caer.

SEÑORA PRESIDENTA.- La Comisión de Salud Pública y Asistencia Social agradece la información recibida y vuestra presencia.

(Se retira de Sala el Subdirector de la DGI, contador Álvaro Romano y el Coordinador de la Asesoría Económica, economista Gustavo González)

(Ingresa a Sala el Gerente de Gestión Operativa Aduanera, señor Andrés Méndez)

——La Comisión tiene el gusto de recibir al Gerente de Gestión Operativa Aduanera, señor Andrés Méndez, a efectos de analizar un proyecto que vino del Senado, relativo a la prohibición de la publicidad, promoción y patrocinio del tabaco. Han venido varios actores a este ámbito a exponer sus posiciones a favor y en contra, y uno de los temas que estuvo presente fue el del contrabando.

Desde ya quedamos agradecidos por el aporte que nos pueda brindar.

SEÑOR MÉNDEZ.- Estuvimos leyendo las versiones taquigráficas anteriores que tuvieron la amabilidad de enviarnos, y podemos afirmar que es una problemática que tiene varias aristas.

Particularmente, nos preocupa el contrabando de cigarros y para combatirlo cambiamos nuestras estrategias, como lo dijimos en la Comisión del Senado. El año pasado, gracias a un decreto de reestructura, pudimos implementar sedes regionales. Esperamos tener mayor efectividad que la que hemos tenido hasta ahora combatiendo no solo el contrabando de cigarros, sino el contrabando en general.

Según las declaraciones que leí, obviamente, hay personas interesadas en la publicidad y otras no, que solo ven el aspecto sanitario. A nosotros lo que nos interesa es tener más elementos para reprimirla

El control lo hacemos, básicamente, en las rutas, en frontera y tratamos de atacar centros de distribución. Esto no quiere decir que no vayamos a los kioscos o a los vendedores minoristas, porque así lo hacemos cuando justifica.

La publicidad o no publicidad no nos afecta en nuestra tarea de combatir el flagelo, porque cuando se trata de los kioscos siempre pedimos la documentación.

SEÑOR RADÍO.- ¿Han constatado aumento en el contrabando de cigarrillos? ¿Cuál ha sido la evolución?

SEÑOR MÉNDEZ.- Nuestras estadísticas se basan en las incautaciones, y se mantienen estables. En algún momento hemos realizado procedimientos más importantes y las estadísticas se han elevado, pero no podemos asegurar que el contrabando esté aumentando; no existe una paramétrica que lo pueda afirmar. Es notorio que hay contrabando, y debemos hacer mucho esfuerzo para controlarlo.

SEÑOR RADÍO.- ¿Me podría explicar a qué refiere la estrategia que mencionaba?

SEÑOR MÉNDEZ.- Por problemas de recursos y debido a que estábamos regidos por un reglamento orgánico que ya tenía años, habíamos abandonado las móviles y la represión en rutas. Las antiguas móviles de las Aduanas se fueron desactivando. En estos cinco años, la Dirección Nacional consiguió asesoramiento de agencias extranjeras que nos recomendaron -especialmente desde Estados Unidos- que las activáramos. Entonces, las reactivamos y creamos unidades nuevas, que son independientes de las administraciones. Tenemos cinco bases regionales móviles. El 21 de abril las instalamos todas, y así comenzamos a tener mayor presencia, tanto en ruta como en fronteras. Ahora estamos haciendo más allanamientos que hace dos meses atrás. Contratamos personal para eso; además de otras tareas, estamos implementando ese tipo de acciones.

SEÑOR RADÍO.- Entonces, no existen datos o estimaciones que puedan informarnos si hubo aumento o disminución del contrabando.

SEÑOR MÉNDEZ.- Es así.

SEÑORA PRESIDENTA.- Agradecemos la presencia del señor Méndez.

Incorporaremos a nuestro debate los elementos que nos ha brindado.

(Se retira de Sala el Gerente de Gestión Operativa Aduanera, señor Andrés Méndez)

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

≠